



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sig.ri Magistrati

Oggetto

ALBERTO	GIUSTI	Presidente
LAURA	TRICOMI	Consigliere
ROSARIO	CAIAZZO	Consigliere- Rel.
SILVIA	VITRO'	Consigliere
ANNAMARIA	CASADONTE	Consigliere

Misura alternativa al
trattenimento;
impugnazione;
giudice competente.

Ud. 20/11/2025 CC
CC
R.G.N. 7939/2025

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 7939/2025 proposto da:

██████████ rappresentato e difeso dall'avv. ██████████, per
procura speciale in atti;

-ricorrente -

-contro-
MINISTERO DELL'INTERNO; QUESTORE DI RAGUSA; in persona dei
rispettivi legali rappres. p.t.;

-resistenti-

avverso il decreto di convalida della misura alternativa al
trattenimento (consegna del passaporto) pronunciato dal giudice di
pace di Ragusa, emesso in data 11/03/2025;
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del
20/11/2025 dal Cons. rel., dott. ROSARIO CAIAZZO.



RILEVATO CHE

Con decreto dell'11.3.2025 il giudice di pace di Ragusa ha convalidato il provvedimento di acquisizione del passaporto, emesso dal Questore l'11 marzo 2025 nei confronti di [REDACTED] cittadino albanese, ritenendone condivisibili le motivazioni.

Lo straniero ricorre in cassazione, avverso il decreto di convalida, con due motivi. L'Avvocatura Generale dello Stato ha depositato atto per partecipare all'eventuale udienza di discussione.

RITENUTO CHE

Con il primo motivo di ricorso si rileva la nullità del decreto di convalida del provvedimento di acquisizione del passaporto, quale misura alternativa al trattenimento, poiché emesso da giudice non competente, ai sensi dell'art. 1 co 2 *bis* DI 241/2004.

Al riguardo, il ricorrente assume: di aver adito il Tribunale per i Minorenni di Catania per chiedere l'autorizzazione ex art. 31 3° c. D.lgs 286/1998 al fine di garantire un corretto sviluppo psico-fisico alle tre figlie minori che nel contempo avevano iniziato un percorso di integrazione nel territorio italiano; che il Tribunale per i Minorenni lo aveva autorizzato, unitamente alla moglie, a permanere nel territorio fino al 30/06/2023; scaduto, pertanto, il permesso rilasciatogli, aveva presentato nuova istanza al Tribunale per i Minorenni, non sussistendo i presupposti per la conversione del medesimo permesso e il relativo ricorso era ancora pendente nella fase istruttoria; nel contempo le tre figlie minori frequentavano regolarmente la scuola - come da certificati allegati- e vivendo in Italia da circa 3 anni, stavano compiendo un adeguato percorso di integrazione, grazie anche alla presenza di altri parenti nella città di [REDACTED] di essere stato fermato durante un controllo ed invitato a presentarsi presso la Questura di Ragusa ai sensi



dell'art. 15 Tulps ove si era recato in data 10/03/2025, e gli era stato notificata la misura accessoria di consegna del passaporto fino alla partenza volontaria ed il decreto di espulsione la cui impugnazione era pendente avanti il Tribunale ordinario di Ragusa.

Con il secondo motivo si denunzia la nullità del decreto impugnato, ex art. 360 n°5, poiché il giudice di pace non aveva preso in considerazione un fatto decisivo per il giudizio quale la pendenza di un giudizio ex art. 31 3° c. D.lgs 286/1998 avanti il Tribunale per i Minorenni di Catania.

I due motivi, esaminabili congiuntamente poiché tra loro connessi, sono fondati.

L'art. 1 del d.l. n. 241 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 271 del 2004, nel prevedere al comma secondo la sostituzione della competenza del Tribunale in composizione monocratica prevista dall'art. 13, comma ottavo, del d.lgs. n. 286 del 1998 con quella del giudice di pace, stabilisce al comma 2 *bis* che «*rimane ferma la competenza del Tribunale in composizione monocratica e del Tribunale per i minorenni ai sensi del comma 6 dell'art. 30 e del comma 3 dell'art. 31 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni*», ed aggiungendo che «*in pendenza di un giudizio riguardante le materie sopra citate, i provvedimenti di convalida di cui agli artt. 13 e 14 dello stesso decreto legislativo e l'esame dei relativi ricorsi sono di competenza del tribunale in composizione monocratica*».

In riferimento a tale disciplina, questa Corte ha già avuto modo di affermare ripetutamente che: la collocazione sistematica della predetta disposizione, che segue la modificazione della competenza introdotta per tutti i ricorsi disciplinati dagli artt. 13 e 14, d.lgs. n. 286 del 1998, rende insostenibile l'interpretazione secondo cui il legislatore avrebbe mantenuto la competenza del Tribunale in composizione monocratica



soltanto per i procedimenti di convalida dei provvedimenti di trattenimento e di accompagnamento alla frontiera, e non anche per le impugnazioni contro i provvedimenti di espulsione, la cui disciplina è contenuta nel medesimo art. 13; la disciplina in esame non può ritenersi superata da quella successivamente dettata dall'art. 18, comma secondo, del d.lgs. n. 150 del 2011, che non prevede alcuna deroga alla competenza al giudice di pace, non assumendo alcun rilievo, a tal fine, la prescrizione impartita dal legislatore delegante con il criterio direttivo di cui all'art. 54, comma quarto, lett. a), della legge 18 giugno 2009, n. 69, che fa salvi i «criteri di competenza» previsti dalla legislazione vigente, anziché le competenze dalla stessa individuate; nel quadro di un'interpretazione costituzionalmente orientata dello art. 18 cit., deve infatti ritenersi che, pur avendo ribadito in linea generale la competenza del giudice di pace, il legislatore delegato abbia inteso far salva, in via speciale e derogatoria, la *vis attractiva* della competenza del Tribunale, concentrando presso il medesimo organo giudicante la cognizione dei provvedimenti incidenti sul diritto all'unità familiare (cfr. Cass., n. 16075/2019; Cass., n. 18622/2018; n. 14849/2010; n. 4941/2023; Cass., n. 17129/2023; Cass., n. 5111/2021).

Questa Corte ha, inoltre, aggiunto che la disciplina in esame non può ritenersi superata da quella successivamente dettata dall'art. 18, comma 2, d.lgs. n. 150 del 2011, che non prevede alcuna deroga alla competenza del giudice di pace.

Invero, nel quadro di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 18 d.lgs. n. 150 del 2011, si è ritenuto che, pur avendo ribadito in linea generale la competenza del giudice di pace, il legislatore delegato abbia inteso far salva, in via speciale e derogatoria, la *vis attractiva* della competenza del Tribunale, concentrando presso il



medesimo organo giudicante la cognizione dei provvedimenti incidenti sul diritto all'unità familiare (Cass., n. 17129/2023; Cass., n. 4941/2023; Cass., n. 16706/2022; Cass., n. 14849/2010).

Con riferimento ai procedimenti pendenti di cui all'art. 30, comma 6, d.lgs. n. 286 del 1998, nel dare attuazione al disposto dell'art. 1, comma 2 *bis*, d.l. cit., questa stessa Corte ha ritenuto che il conflitto negativo di competenza tra giudice di pace e Tribunale in materia di opposizione avverso il decreto di espulsione, nella pendenza, davanti allo stesso Tribunale, del giudizio relativo alla richiesta dell'opponente di permesso di soggiorno per motivi familiari, va risolto affermando la competenza del Tribunale, avendo inteso il legislatore fare salva la *vis attractiva* di tale ufficio, concentrando sul medesimo organo giudicante la cognizione dei provvedimenti incidenti sul diritto all'unità familiare (Cass., n. 18622/2018).

Più recentemente, per le stesse ragioni appena richiamate, questa Corte ha cassato il provvedimento del giudice di pace che aveva statuito sul ricorso proposto contro il decreto prefettizio di espulsione in pendenza di procedimento ex art. 31, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998, dichiarando la competenza del Tribunale per i minorenni (Cass., n. 6992/2025; nello stesso senso v. in motivazione Cass., n. 4941/2023).

In altri casi, invece, è stato ritenuto che, in pendenza di un procedimento e art. 31, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998, la competenza a statuire sul ricorso proposto contro il decreto di espulsione non sia del giudice di pace, e neppure del Tribunale per i minorenni, bensì del Tribunale monocratico dello stesso circondario del giudice di pace (Cass., n. 4388/2023; Cass., 16075/2019).

Con riferimento, poi, alla individuazione della competenza del Tribunale ordinario ovvero della sezione specializzata in materia di immigrazione,



sempre in un caso di impugnazione del decreto di espulsione in pendenza di un giudizio ex art. 31, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998, questa stessa Corte, adita in un regolamento di competenza d'ufficio, ha escluso la competenza della sezione specializzata, affermando, in base al testo letterale della norma, la competenza del Tribunale del circondario in cui si trova il giudice di pace ordinariamente competente (Cass., n. 5111/2021).

Nella specie, il ricorrente ha impugnato il decreto con cui il giudice di pace ha convalidato il provvedimento del Questore che, verificata l'esistenza del provvedimento prefettizio di espulsione, gli aveva imposto la consegna del passaporto, quale misura alternativa al trattenimento presso il Cie, per il tempo necessario alla rimozione degli impedimenti all'accompagnamento alla frontiera, di cui all'art. 14, comma 1 *bis*, del decreto citato.

Orbene, alla stregua dei motivi formulati, la questione in esame concerne l'individuazione del giudice competente a conoscere del ricorso avverso il decreto di convalida del provvedimento di acquisizione del passaporto- quale misura alternativa al trattenimento- emesso nelle more di un procedimento pendente dinanzi al Tribunale per i minorenni ai sensi dell'art. 31, comma 3, del medesimo decreto, avente ad oggetto l'autorizzazione a permanere in Italia per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico dei figli minori.

Ciò posto, per esaminare la questione sottoposta a questa Corte, circa la determinazione del giudice competente, tra giudice di Pace, Tribunale ordinario, sezione specializzata in materia di immigrazione e Tribunale per i minorenni, è necessario ricostruire in modo sistematico il quadro normativo che disciplina la materia, che presenta, in apparenza, una possibile sovrapposizione tra diverse attribuzioni di competenza, le quali devono essere interpretate alla luce dei principi



di specialità, coerenza sistematica e rispetto del giudice naturale precostituito per legge.

In primo luogo, giova osservare che, prima del recepimento della direttiva-rimpatri nell'ordinamento interno, avvenuto con l. 129/2011, l'esecuzione di espulsioni e respingimenti poteva avvenire solo con l'accompagnamento immediato e coattivo alla frontiera, eventualmente previo trattenimento nei centri di detenzione amministrativa, ovvero, ove le due opzioni principali non fossero percorribili, con l'ordine di allontanamento impartito dal questore; non erano dunque previste diverse misure sufficienti ma meno coercitive rispetto al trattenimento. Fu così che, al dichiarato fine di adeguare l'ordinamento interno a quello unionale, l'art. 3, co. 1, lett. d) n. 2, d.l. 23.6.2011 n. 89, convertito, con modificazioni, nella l. 2.8.2011, n. 129, introdusse, nel corpo dell'art. 14, d.lgs. 286/98 (rubricato «esecuzione dell'espulsione»), il nuovo comma 1-*bis*, disciplinante, appunto, le misure alternative al trattenimento.

Pertanto, al dichiarato fine di adeguare l'ordinamento interno a quello unionale, l'art. 3, co. 1, lett. d) n. 2, d.l. 23.6.2011 n. 89, convertito, con modificazioni, nella l. 2.8.2011, n. 129, introdusse, nel corpo dell'art. 14, d.lgs. 286/98 (rubricato «esecuzione dell'espulsione»), il nuovo comma 1-*bis*, disciplinante, appunto, le misure alternative al trattenimento. Ai sensi dell'art. 14, co. 1-*bis*, d.lgs. 286/98 il Questore in luogo del trattenimento amministrativo ha facoltà di disporre, a suo insindacabile giudizio, una o più misure, tra cui, appunto, la consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento dell'accompagnamento coattivo verso il Paese di destinazione dello straniero.

In base alla regola generale, dunque, la competenza a decidere sui ricorsi avverso i provvedimenti che dispongono misure alternative al



trattenimento, allo stesso modo dei decreti d'espulsione, è attribuita al giudice di pace, ex art. 14 TUI.

Tuttavia, come detto, tale regola è oggetto della deroga espressa, contenuta nell'art. 1, comma 2-*bis*, del d.l. n. 241/2004 (conv. con modif. in l. n. 271/2004), che precisa che *"rimane ferma la competenza del Tribunale in composizione monocratica e del Tribunale per i minorenni ai sensi del comma 6 dell'art. 30 e del comma 3 dell'art. 31 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni"*.

La norma aggiunge poi che, in pendenza di un giudizio riguardante le materie sopra citate, anche i provvedimenti di espulsione e le relative opposizioni *"sono di competenza del Tribunale in composizione monocratica"*.

Detta norma, da intendersi applicabile anche ai provvedimenti che dispongono le suddette misure alternative all'espulsione per l'evidente analogia di materia, è stata interpretata, con orientamento costante nel tempo dalla giurisprudenza di legittimità, "nel senso di tratteggiare un'eccezione alla regola ed una competenza speciale per la quale, nel rapporto tra giudice di pace e Tribunale in materia di opposizione avverso il decreto di espulsione, là dove sia proposta opposizione avverso il decreto di espulsione nella pendenza, davanti allo stesso Tribunale, di un giudizio sul diritto all'unità familiare (D.Lgs. n. 286 del 1998, art.30, comma 6) o di autorizzazione all'ingresso e/o al soggiorno del familiare di minore straniero (D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 31, comma 3), va affermata la competenza del Tribunale in composizione monocratica, nella volontà del legislatore, giusta il citato art. 1, comma 2-bis, di fare salva la "vis attractiva" di tale ufficio, concentrando sul medesimo organo giudicante la cognizione dei provvedimenti incidenti sul diritto all'unità familiare (Cass. n.



5111/2021; Cass. 16075/2019; Cass. n. 18622/2018; Cass. n. 14849/2010).

Tale interpretazione, oltre che su di una lettura sistematica, trova un preciso supporto normativo che ne costituisce il fondamento. L'art 30 comma VI dell'art 30 TUI, infatti, espressamente prevede "contro il diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché contro gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, l'interessato può proporre opposizione all'autorità giudiziaria ordinaria", disciplinata dall'art 20 del d.lvo 2011 nr 150.

L'ampia dizione utilizzata dal legislatore consente di far rientrare nell'alveo della previsione normativa ogni questione incidente sull'unità familiare e quindi anche tutte quelle situazioni di grave pregiudizio che potrebbero derivare al minore dall'allontanamento del genitore irregolare contemplate nella menzionata art 31 T.U. e che sottoposte al vaglio preventivo dell'autorità amministrativa non siano state da quest'ultima considerate.

Ad avviso del collegio, non vi è spazio per un'attrazione alla competenza del Tribunale dei minorenni della opposizione all'espulsione promossa dal genitore irregolare in pendenza di una richiesta di autorizzazione ex art 31. Invero, la competenza funzionale che il legislatore attribuisce al giudice specializzato è circoscritta, come ben si evince dal tenore della norma, unicamente all'autorizzazione all'ingresso o alla permanenza del familiare del minore ed è indirizzata alla verifica della sussistenza del grave disagio psicofisico del minore, derivante dal rimpatrio del familiare o dal suo sradicamento dal contesto in cui vive nonché all'espulsione dei minori contemplata nel comma quarto della medesima norma e non può essere ampliata oltre i casi espressamente indicati dalla norma stessa.



L'eventuale conflitto di esiti decisorii che potrebbe insorgere dalla pendenza di procedimenti attribuiti a giudici diversi può essere ovviato con lo strumento dell'art 295 c.p.c.

Le ragioni sin qui illustrate conducono a ritenere che la materia dell'opposizione all'espulsione, o alle misure alternative al trattenimento, in tutti i casi di previa pendenza di una autorizzazione ex art 31 TUI appartenga al Tribunale ordinario.

Occorre tuttavia considerare che con il decreto Legislativo 13/2017, convertito con modificazioni nella Legge 46/2017, nell'ambito della riforma delle procedure in materia di immigrazione, protezione internazionale e cittadinanza, il legislatore ha poi istituito sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, presso ogni Tribunale ordinario del capoluogo di distretto di Corte d'appello. L'art 3 di tale decreto individua fra le materie rientranti nella competenza della sezione: " – i ricorsi avverso i provvedimenti in materia di protezione internazionale e apolidia (lett. a, b, c); – i ricorsi contro i provvedimenti amministrativi in materia di immigrazione e libera circolazione (lett. d); – e, alla lett. e), le " per le controversie in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché relative agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, di cui all'articolo 30, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Il comma 2 estende inoltre la competenza della sezione specializzata anche ai ricorsi: – in materia di ricongiungimento familiare; – contro il diniego/rinnovo/conversione del permesso di soggiorno per motivi familiari; – contro altri provvedimenti in materia di diritto all'unità familiare, anche per cittadini UE.



La disciplina delle sezioni specializzate in materia di immigrazione è stata introdotta con la precisa finalità di concentrare presso organi giurisdizionali dotati di specifica competenza ed esperienza le controversie attinenti a diritti fondamentali in materia di immigrazione. In particolare l'art 3 lett e) richiamando il disposto dell'art 30 comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 rende esplicita la volontà del legislatore di far salva, in via speciale e derogatoria, la *vis attractiva* della competenza dell'organo investito di un procedimento a tutela del diritto all'unità familiare per concentrare presso il medesimo organo giudicante la cognizione dei provvedimenti comunque incidenti su tale diritto.

La norma nei termini in cui è stata formulata mantiene pertanto l'interesse alla centralità del diritto all'unità familiare e, soprattutto, al preminente interesse del minore, sancito sia a livello costituzionale (artt. 2, 29, 30, 31 Cost.) che sovranazionale (artt. 39 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo; art. 8 CEDU).

In particolare, la volontà del legislatore di accentrare la cognizione delle controversie concernenti i diritti fondamentali dello straniero presso giudici specializzati, emerge non solo dal dato letterale dell'art. 3 del d.l. n. 13/2017, ma anche dalla sua *ratio*, diretta a garantire uniformità, competenza tecnica e celerità nella trattazione di tali controversie. Nella cornice normativa sin qui descritta ben possono farsi rientrare anche quei procedimenti che pur non esplicitamente elencati, risultano, come si è detto, funzionalmente e sostanzialmente collegati alle situazioni giuridiche che in qualche modo sono dirette a garantire l'unità familiare in senso lato e quindi anche i procedimenti di opposizione all'espulsione nel caso di pendenza di un procedimento di autorizzazione ex art 31 TUI la cui finalità è quella di salvaguardare il preminente interesse del minore nei casi in cui l'allontanamento di



un suo familiare potrebbe pregiudicare l'integrità psico-fisico del minore stesso.

In definitiva, l'esigenza di concentrare la cognizione dei procedimenti funzionalmente collegati alla protezione dell'unità familiare e del minore presso un unico organo giurisdizionale, dotato di specifica competenza ed esperienza, porta a riconoscere, nei casi in cui sia pendente un procedimento ex art. 31 TUI, la competenza della sezione specializzata in materia di immigrazione anche per l'opposizione al decreto applicativo di misura alternativa, ex art. 14 TUI, in ossequio al principio di coerenza e specializzazione del sistema giudiziario (Cass., n. 4117/2024; n. 27376/2025).

Alla stregua delle considerazioni sopra esposte, i due motivi vanno accolti, perché la convalida avrebbe dovuto essere disposta dal Tribunale di Catania, sezione specializzata in materia di immigrazione. Essendo già decorso il termine perentorio entro il quale la convalida sarebbe dovuta intervenire, la cassazione va disposta senza rinvio (Cass., Sez. I, 34849 del 2024).

Si può dunque enunciare, in continuità con Cass. 27376 del 2025, il seguente principio di diritto: "In caso di opposizione all'espulsione- o alle misure alternative al trattenimento- promossa in pendenza di autorizzazione alla permanenza sul territorio nazionale ex art 31 TUI da parte del genitore irregolare nel territorio nazionale, la competenza appartiene alla sezione specializzata in materia di immigrazione istituita presso ogni Tribunale ordinario del capoluogo di distretto di Corte d'appello".

Poiché la parte ricorrente è ammessa ex lege al patrocinio a spese dello Stato in un giudizio in cui è parte soccombente un'Amministrazione statale, non vi è luogo alla regolazione delle spese (Cass., Sez. I, n. 34849 del 2024).



P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa senza rinvio il decreto impugnato.
Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della prima sezione civile
del 20 novembre 2025.

Il Presidente
Dott. Alberto Giusti

